

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta (HE 78/2015 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Merike Helander, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Minna Lindberg, Suomen Kuntaliitto
- palvelualuejohtaja Vesa Kulmala, Turun kaupunki

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lastensuojelun Keskusliitto
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Sydkustens landskapsförbund r.f.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärää korotettaisiin. Enimmäismaksu 570 tunnin osalta nostettaisiin nykyisestä 60 eurosta 120 euroon ja 760 tunnin osalta nykyisestä 80 eurosta 160 euroon kuukaudessa. Samalla tiukennettaisiin velvollisuutta jättää maksu perimättä tai alentaa sitä, jotta perheen pienituloisuus ei muodostuisi esteeksi lapsen osallistumiselle toimintaan.

Ehdotettu laki lisäisi kuntien maksukertymää noin 18 miljoonaa euroa vuodesta 2017 lukien. Vuonna 2016 vaikutus kuntien talouteen olisi noin 7 miljoonaa euroa. Maksukertymien lisäksi kunnille kertyisi säästöä avustettuna toimintana järjestettävän aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluntuottajille myönnettävien avustuksien alentamisesta. Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2015 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan elokuun alusta 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomessa kouluikäisten lasten vanhempien työllisyysaste on korkea ja valtaosa kouluikäisten vanhemmista tekee kokopäivätyötä. Pienten koululaisten ja heidän perheidensä näkökulmasta aamu- ja iltapäivätoiminna on suuri tarve. Toiminta tukee merkittävästi pienten koululaisten vanhempien perheen ja työn yhteensovittamista. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että aamu- ja iltapäivätoiminta tarjoaa lapsille turvallisen ympäristön ja aikuisen läsnäolon yksinäisiin tunteihin ennen ja jälkeen koulupäivän. Monille lapsille aamu- ja iltapäivätoiminta tarjoaa myös kohtuuhintaisen mahdollisuuden harrastustoimintaan.

Hallituksen esityksellä pyritään osaltaan parantamaan julkisen talouden tasapainoa. Enimmäismaksun korotus lisää kuntien tuloja, mikäli kunnat korottavat maksuja. Hallitusohjelmassa on arvioitu, että korotusten vaikutus julkisen talouden säästöihin olisi 10 miljoonaa euroa vuonna 2016 ja vuodesta 2017 eteenpäin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Ilman kuntien tulojen korotusta uhkana voisi olla, että kunnat vähentäisivät aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontaa. Tälläkin hetkellä erityisesti toisen vuosiluokan oppilaita jää toiminnan ulkopuolelle.

Valiokunta korostaa, että aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi hankkia palvelut myös antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevien säännösten mukaisesti.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Esitys lisää kuntien mahdollisuuksia päättää maksuista ja mahdollistaa osaltaan toiminnan laajentamisen. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Toiminnasta kerättävät maksut

Perusopetuslain 48 f §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu, jonka suuruuden kunta päättää. Laissa on kuitenkin säädetty maksujen enimmäismäärästä. Hallituksen esityksessä maksujen enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 570 tunnin osalta 60 eurosta 120 euroon ja 760 tunnin osalta 80 eurosta 160 euroon. Maksujen enimmäismääriä on tarkistettu viimeksi vuonna 2006 eikä niihin ole sen jälkeen tehty indeksi- tai muita korotuksia.

Sivistysvaliokunta pitää ehdotettua maksujen korotusta hyvin korkeana. Se on yksittäisenä muutoksena ja lisäkustannuksena perheelle merkittävä, etenkin kun otetaan huomioon myös muut perheen taloudellista tilannetta hankaloittavat maksujen korotukset ja kustannuslisät. Valiokunta pitää välttämättömänä, että jatkossa tarvittavat korotukset maksuihin jaksotetaan tasaisemmin, jotta perheillä on mahdollisuus helpommin sopeutua lisäkustannuksiin.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2015 vp

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin huoli, että maksujen kaksinkertaistaminen voi vaarantaa lasten yhdenvertaisen mahdollisuuden osallistua kyseiseen toimintaan. Monien lasten kohdalla korotetut maksut voivat estää osallistumisen tai vähentää halukkuutta hakeutua mukaan huolimatta mahdollisuudesta hakea maksun alentamista tai poistamista. Vähentyvän kysynnän vuoksi on näin mahdollista, että kunnat joutuvat vähentämään aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontaa. Uudistuksella voi siis olla heikentäviä vaikutuksia lasten yhdenvertaiseen asemaan koko maan tasolla. Lisäksi tarvitaan vähintäänkin ohjeistusta siitä, miten eri näkökohdat tulee huomioida perittävän maksun suuruutta arvioitaessa.

Maksujen korottamisen arvioidaan vaikuttavan erityisen voimakkaasti yksinhuoltajaperheisiin ja monilapsisiin perheisiin, jotka muutoinkin ovat usein taloudellisesti hankalimmassa tilanteessa. Näiden perheiden lapsille aamu- ja iltapäivätoiminta olisi kuitenkin tärkeää. Pienituloisten perheiden lapset osallistuvat muita lapsia harvemmin esimerkiksi säännölliseen harrastustoimintaan, joten mahdollisuus osallistua koulupäivän yhteydessä tarjottavaan toimintaan olisi heille merkityksellistä.

Sivistysvaliokunta korostaa, että hallituksen esityksessä tiukennetaan velvollisuutta jättää maksu perimättä tai alentaa sitä, jotta perheen pienituloisuus ei muodostu esteeksi lapsen osallistumiselle toimintaan. Kunnat päättävät kuitenkin itse siitä, minkä suuruisena maksut peritään, ja valiokunnan saaman tiedon mukaan kaikki kunnat eivät peri aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja enimmäismääräisinä tällä hetkellä.

Sivistysvaliokunta korostaa arkiliikunnan tarvetta kaikille lapsille ja nuorille. Koulujen aamu- ja iltapäivätoimintaan sopii hyvin myös liikuntapainotteinen toiminta, jolla tähdätään Liikkuva koulu -hankkeen puitteissa lisäämään koululaisten päivään liikuntaa. Valiokunta pitää tärkeänä myös taide- ja kulttuuritoimintaa aamu- ja iltapäiväkerhoissa sekä yhteistyötä eri järjestöjen ja yritysten kanssa monipuolisen toiminnan toteuttamiseksi.

Järjestelmän kehittämistarpeet

Valiokunta pitää selvittämisen arvoisena, että aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujärjestelmää kehitetään porrasteiseksi lasten päivähoiton maksujärjestelmän suuntaan. Järjestelmän kehittämisessä voi harkita esimerkiksi tietojen yhteiskäyttöä päivähoitojärjestelmän asiakastietokannan kanssa. Valiokunta tiedostaa tarpeen välttää maksujärjestelmään liittyvän byrokratian ja työmäärän lisäämistä kunnissa, mutta pitää toisaalta tärkeänä, että maksujärjestelmä mahdollisimman hyvin ottaa huomioon perheiden taloudellisen tilanteen ja lapsen tarpeen osallistua toimintaan. Valiokunta ei myöskään pidä hyvänä sitä, että kuntien väliset erot kasvavat merkittäviksi, kun päätetään aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä tai maksujen määrästä, sillä tämä lisää lasten ja perheiden asuinpaikasta riippuvaa eriarvoisuutta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maksu-uudistus ja siinä erityisesti maksujen alentamista tai perimättä jättämistä koskeva tiukennus ei käytännössä vaikeuta aamu- tai iltapäivätoiminnan järjestämistä yksityisen palveluntuottajan toimesta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta painottaa, että erityisesti vammaisten lasten, pitkäaikaissairaiden lasten ja erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta tarvitaan nykyistä enemmän pa-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2015 vp

nostusta aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestelyihin. Valiokunta kannustaa myös laajemmin koulujen kerhotoiminnan kehittämiseen. Koulujen kerhotoiminta on erityisen tärkeää niille alakoululaisille, jotka eivät enää osallistu iltapäivätoimintaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 78/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 4.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2015 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Sipilän hallitus on muuttamassa perusopetuslakia siten, että koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärää korotettaisiin. Enimmäismaksu 570 tunnin osalta nostettaisiin nykyisestä 60 eurosta 120 euroon ja 760 tunnin osalta nykyisestä 80 eurosta 160 euroon kuukaudessa. Samalla tiukennettaisiin velvollisuutta jättää maksu perimättä tai alentaa sitä, jotta perheen pienituloisuus ei muodostuisi esteeksi lapsen osallistumiselle toimintaan.

Aamu- ja iltapäivätoiminta on perheille tärkeä palvelukokonaisuus, joka takaa pienille koululaisille ja erityisen tuen piirissä oleville turvallisen ja toiminnaltaan aktiivisen aamun ja iltapäivän kouluajan ulkopuolella. Aamu- ja iltapäivätoiminta on vakiintunut palvelu, jonka kehittämistä Opetushallitus on merkittävästi tukenut koordinoimalla verkostomaista toimintaa. Kansallinen yhteistyö on taannut aamu- ja iltapäivätoiminnan hyvää laatua, johon vanhemmat ja lapset ovat olleet tyytyväisiä. Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä.

Hallituksen esittämä enimmäismaksut kerralla kaksinkertaistava korotus on korkea, mikä lisää eriarvoisuutta. Maksujen nostolle olisi ollut oikeudenmukaisempia vaihtoehtoja, kuten portaittainen päivähoitomaksujen määräytyminen. Tällöin esitys olisi sisältänyt myös nollamaksuluokan. Näin kaikki aamu- ja iltapäivähoidon tarpeessa olevat lapset olisivat tosiasiallisesti voineet osallistua siihen ja maksut olisivat kaikissa kunnissa samalla tasolla.

Opetusministeriön vuonna 2009 teettämässä selvityksessä todetaan, että asiakasmaksut rajoittavat aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistumista. Vaikka aamu- ja iltapäivätoiminnan seurantatietojen (2014) mukaan suurin osa toimintaan osallistuvien lasten vanhemmista on tähän mennessä pitänyt nykyisiä maksuja kohtuullisina, maksujen kaksinkertaistaminen on muutoksena niin merkittävä, että suhtautuminen jatkossa todennäköisesti muuttuu kielteisemmäksi.

Osallistuminen toimintaan voi vähentyä selkeästi. Pienten koululaisten itsenäistämiseen on Suomessa vahva perinne, ja maksujen korotus voi vaikuttaa kielteisesti haluun hakea lapselle paikkaa aamu- ja iltapäivätoimintaan. Ensimmäisinä kouluvuosina koulupäivä on Suomessa erittäin lyhyt, joten monet koululaiset jäävät tällöin päivittäin pitkiksi ajoiksi ilman ohjattua toimintaa ja aikuisten valvontaa, vaikka heillä olisi siihen selkeä tarve.

Lapsiasiavaltuutetun mielestä velvollisuus myöntää alennusta tai jättää maksu kokonaan perimättä ei vielä ole riittävää yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Vähimmäisedellytyksenä on, että tästä mahdollisuudesta tiedotetaan kunnissa, joka on myös mainittu hallituksen esityksessä. Lisäksi tarvittaisiin vähintäänkin ohjeistus siitä, miten eri näkökohdat tulee huomioida perittävän maksun suuruutta arvioitaessa, miten alennusten suuruus lasketaan ja kuka päätökset tekee.

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen nosto on vain osa hallitusohjelmassa kaavailtuja tiukennuksia, jotka kohdistuvat lapsiin ja heidän perheisiinsä. Lapsiperheiden asemaan vaikuttavat heikennykset ovat ristiriitaisia muun muassa hallitusohjelman lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan liittyviin tavoitteisiin nähden. Aamu- ja iltapäivätoiminta on esimerkki tavoit-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2015 vp
Vastalause

teissa mainituista matalan kynnyksen palveluista, joita on tarkoitus vahvistaa. Toiminnalla voidaan tukea lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä ehkäistä syrjäytymistä jo varhaisessa vaiheessa. Palvelun saatavuuden heikentäminen maksuja korottamalla ei tue näitä tavoitteita.

Lapsiperheisiin kohdistuvia hallitusohjelman mukaisia leikkauksia sekä muita suunnitteilla olevia muutoksia ja uudistuksia tulisi arvioida kokonaisuutena ja erityisesti lapsinäkökulmasta. Varhaiskasvatuksen sekä esiopetuksen ja perusopetuksen ja niihin liittyvien aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä kerhotoiminnan muutokset ovat esimerkki kokonaisarviointia vaativista kohteista. Julkisten menojen vähentämiseen tähtäävien yksittäisten muutosten eteenpäin vienti ilman kattavaa kokonaisarviointia voi johtaa täysin päinvastaiseen lopputulokseen kuin hallitusohjelmassa todetut yleiset hyvinvointitavoitteet.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen HE 78/2015 vp sisältyvä lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 4.12.2015

Eeva-Johanna Eloranta sd
Jukka Gustafsson sd
Nasima Razmyar sd
Jani Toivola vihr
Li Andersson vas
Mikaela Nylander r